L'acquisition et la revente d'immeubles au centre-ville de Terrebonne

Dans plusieurs centres-villes au Québec, la présence de terrains vacants et de bâtiments abandonnés constitue, certes, un problème majeur. Mais, d'un point de vue plus optimiste, il faut remarquer que ces emplacements, souvent très grands et très bien situés, représentent en même temps, des espaces disponibles pour la réalisation de projets intéressants. Que ce soit au moyen d'une construction entièrement nouvelle ou d'une opération de recyclage, la mise en place à un endroit stratégique, d'un bâtiment d'envergure, bien intégré à son environnement et répondant à des besoins actuels, peut contribuer grandement à la revitalisation d'un quartier.

Bien sûr, les corporations municipales peuvent laisser ces projets à l'initiative de l'entreprise privée et les soumettre à un simple encadrement réglementaire (zonage, lotissement, etc.). Mais des expériences vécues démontrent qu'elles peuvent faire beaucoup plus; d'une part, pour stimuler le redéveloppement des emplacements inutilisés et, d'autre part, pour maximiser la qualité des interventions.

L'acquisition et la revente d'immeubles (terrain ou bâtiment) est un des moyens pouvant être utilisés à cet effet.

Québec

Sa mise en oeuvre comprend trois grandes étapes. D'abord, la municipalité achète l'emplacement et prépare un plan pour sa mise en valeur. Ensuite, elle invite les promoteurs à lui présenter des projets répondant à certains critères. Enfin, elle revend l'emplacement à celui qui a fait la meilleure proposition et, dans le contrat de vente, elle spécifie les conditions devant être respectées par l'acquéreur. Utilisé dans le cadre d'une planification intégrée, ce mécanisme peut constituer un puissant moyen d'intervention.

Le présent document a pour but de faire connaître les pouvoirs dont l'ensemble des municipalités du Québec disposent à cet effet, de montrer les avantages qu'on peut en tirer et d'illustrer la façon de les utiliser. Pour ce faire, nous prendrons comme exemple un projet en voie de réalisation au centre-ville de Terrebonne.

Au cours des dernières années, les programmes d'acquisition et de revente d'immeubles ont surtout été utilisés par de grandes villes, telles que Québec et Montréal. Mais, comme le démontre le cas de Terrebonne (30 100 habitants), des municipalités de taille plus restreinte, peuvent également s'en servir et en tirer de grands avantages. D'ailleurs, même si jusqu'à maintenant nous avons parlé d'acquisition et de revente, il est évident que pour la partie revente, le même procédé peut être utilisé pour des immeubles que la municipalité possède déjà. Dans ce cas, la formule n'est que plus simple et, en conséquence, elle peut s'avérer plus accessible, notamment, pour les petites municipalités. Tout récemment, la ville de La Malbaie (3 980 habitants), avec une assistance technique du ministère des Affaires municipales, a utilisé la formule décrite dans le présent document pour mettre en vente (sous conditions) un terrain lui appartenant dans son centre-ville.

1. L'ACQUISITION DES IMMEUBLES

À sa séance du mois d'août 1985, le conseil municipal de Terrebonne adoptait à l'unanimité une résolution prévoyant l'acquisition de deux vastes propriétés situées au sud de la rue Saint-Jean-Baptiste, en plein centre-ville (voir la carte du secteur).

Du côté ouest de la rue Saint-Joseph, le terrain était vacant depuis quelques années, suite à la destruction, par le feu, d'une usine de sacs en plastique. De l'autre côté de la rue, il y avait un vieux bâtiment, anciennement utilisé pour la fabrication de coffres-forts. Il s'agissait toutefois d'une construction sans valeur, vouée à la démolition. Ainsi, au moment de leur achat par la Ville, les emplacements, d'une superficie totale d'environ 7 000 mètres carrés, étaient tous les deux disponibles pour la mise en place de nouveaux usages ou de nouveaux édifices.

1.1 FINANCEMENT

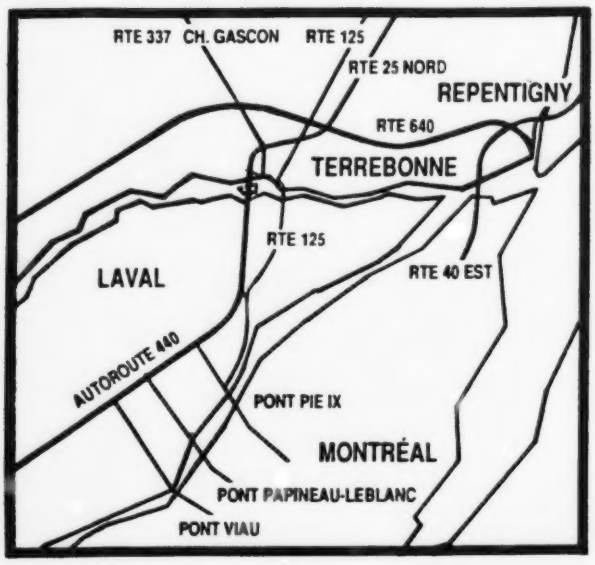
L'acquisition des deux terrains et du bâtiment désaffecté a été réalisée à l'aide d'une subvention versée par le ministère des Affaires municipales dans le cadre du programme ReviCentre[1]. Notons que les compagnies propriétaires étant en faillite, une entente a été conclue pour un prix assez bas.

1.2 POUVOIRS D'ACQUISITION ET DE REVENTE

Le dernier aliéna de l'article 85 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme se lit comme suit:

> *Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme*

1 Programme d'aide à la revitalisation des centres-villes et des secteurs centraux, en vigueur de 1984 à 1987.



son « centre-ville » ou son « secteur central » peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme.

Cette disposition doit se lire en rapport avec le premier aliéna de l'article 28.1 de la Loi sur les cités et villes [1]:

28.1 Lorsque sont en vigueur un programme particulier d'urbanisme pour la partie du territoire d'une municipalité désignée comme son « centre-ville » ainsi que les règlements d'urbanisme conformes à ce programme, la municipalité peut réaliser tout programme d'acquisition d'immeubles prévu dans ce programme particulier d'urbanisme, en vue d'aliéner ou de louer les immeubles à des fins prévues dans ce programme.

Ces deux dispositions ont été introduites dans la législation québécoise en 1983, pour améliorer les pouvoirs d'une municipalité en ce qui concerne spécifiquement la revitalisation des centres-villes.

Notons, cependant, que d'autres pouvoirs sont prévus à l'article 29.4 de la Loi sur les cités et villes [2]. Selon cet article, une municipalité peut posséder des immeubles à des fins de réserves foncières et les aliéner à la condition que le prix exigé soit suffisant pour couvrir les dépenses engagées à son égard.

1 Voir également l'article 11 du Code municipal

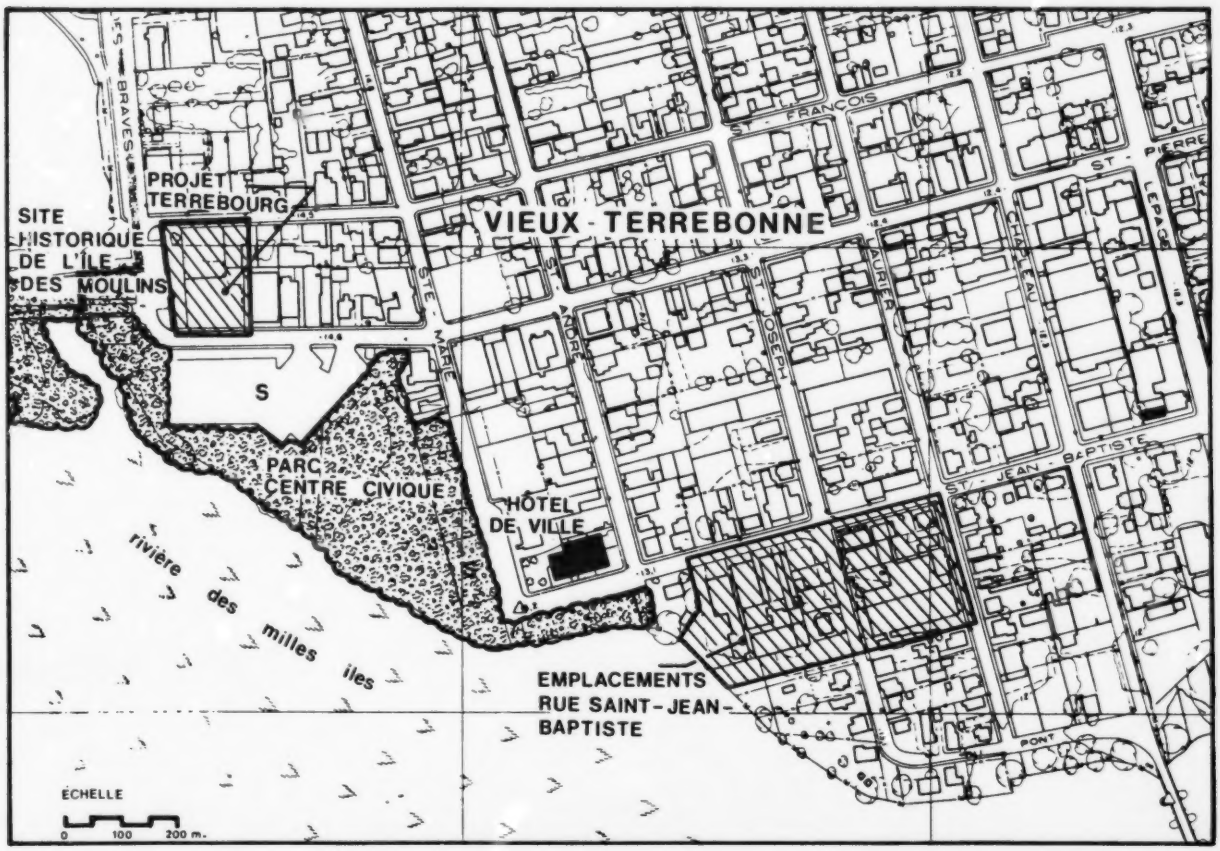
2 Voir également l'article 14.2° du Code municipal

1.3 PLANIFICATION ET AFFECTATION DES TERRAINS

L'acquisition des terrains de la rue Saint-Jean-Baptiste n'était pas un geste improvisé. Depuis quelques années déjà, la municipalité travaillait à la revitalisation du centre-ville et, au moment de poser ce geste, elle terminait l'élaboration de son programme particulier d'urbanisme.

Les études effectuées pour la réalisation de ce programme ont apporté une meilleure compréhension de la problématique du centre-ville. De plus, elles ont permis d'identifier les affectations les plus souhaitables pour les terrains disponibles, dont notamment, ceux de la rue Saint-Jean-Baptiste. Pour ces derniers, les affectations suivantes ont été retenues: type résidentiel (habitation de moyenne densité, logements pour retraités et préretraités) ou institutionnel (centre d'accueil) ou une combinaison des deux.

Notons à cet égard que dans un règlement de zonage, on ne pourrait sans doute pas préciser la clientèle (retraités ou préretraités) à laquelle les bâtiments sont destinés. Effectivement, un règlement de zonage se prête mal à des distinctions de ce genre entre les catégories de personnes auxquelles il s'applique. Par contre, lorsqu'une municipalité est propriétaire d'un terrain, rien ne l'empêche de le vendre à un promoteur en obtenant de ce dernier l'engagement qu'il réalise un projet qu'elle estime souhaitable.



Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que, dans certains cas, une procédure d'acquisition et de revente de terrains peut servir à résoudre des problèmes de droits acquis. Les terrains qui nous intéressent au centre-ville de Terrebonne se trouvent dans une zone résidentielle et, pendant plusieurs années, les deux usines ont fonctionné à titre d'usages dérogatoires protégés par droits acquis. En l'occurence, ces droits se sont éteints suite à une cessation prolongée des activités. Toutefois, même si ce n'avait pas été le cas, le problème se serait résolu automatiquement lors de l'acquisition des terrains par la Ville. Car, évidemment, à partir de ce moment, il n'y a plus personne pour revendiquer des droits acquis.

2. INVITATION LANCÉE AUX PROMOTEURS

La Ville ayant acquis les terrains et ayant déterminé les affectations les plus souhaitables, il ne lui restait qu'à préciser le projet et à trouver quelqu'un pour le réaliser.

Dans cette optique, un concours a été organisé auprès des promoteurs et un document d'invitation d'une quarantaine de pages a été produit et publié. Ce document avait pour but d'expliquer les conditions du concours et la façon d'y participer. Voyons, de façon succincte, les différents éléments de son contenu[1]: description des terrains et prix demandé, certaines normes obligatoires, conditions relatives à la présentation du projet, garanties exigées, la réglementation d'urbanisme, les critères d'évaluation.

2.1 DESCRIPTION DES TERRAINS ET PRIX DEMANDÉ

Le document d'invitation contient une carte permettant de voir la situation des terrains concernés dans le centre-ville de Terrebonne. On donne également la dimension des terrains et les usages auxquels ils peuvent être affectés (ceux-ci ont été mentionnés à la section 1).

Le prix demandé pour les deux terrains et le bâtiment désaffecté est de 175 000 $. La Ville n'était pas obligé de fixer le prix, mais elle a préféré le faire pour bien montrer que celui-ci n'entrait pas dans les critères de sélection du projet. Au moment de cette sélection, il ne sera aucunement question d'accorder la priorité à un promoteur parce qu'il offre un prix plus élevé que les autres.

2.2 CERTAINES NORMES OBLIGATOIRES

Même si elle souhaite l'originalité et l'innovation, une municipalité peut quand même fixer un certain nombre de conditions auxquelles les projets devront obligatoirement satisfaire. Voici quelques exemples tirés du document d'invitation de Terrebonne:

- le nombre d'étages est fixé à deux ou trois;
- le sous-sol ne doit contenir aucun espace habitable et aucun espace de stationnement;
- la marge-avant minimale est fixée à six pieds;
- etc.

Ces conditions viennent donc s'ajouter aux exigences relatives à l'affectation et viennent resserrer le cadre à l'intérieur duquel les concepteurs d'un projet peuvent jouer.

2.3 CONDITIONS RELATIVES À LA PRÉSENTATION DU PROJET

Le document d'invitation explique en détail les conditions relatives à la présentation du projet et fournit les formulaires devant être utilisés par le proposant. Le formulaire de description du projet permet à la Ville d'en connaître les principales caractéristiques. Il contient notamment les articles suivants:

- description sommaire (vocation, nombre de bâtiments, etc.);
- coefficient d'occupation du sol;
- nombre d'espaces de stationnement;
- superficie des aménagements paysagers;
- superficie de plancher des bâtiments;
- description des logements (nombre de pièces, superficies, etc.);
- identification des aires complémentaires pour cuisine, salle à manger, salle d'activités, etc. (dans le cas d'un centre communautaire);
- valeur du projet (coût global, coût par bâtiment, coût des aménagements, etc.);

DISTINCTIONS D'AVEC L'APPEL D'OFFRES

Lorsqu'une municipalité veut trouver un promoteur pour effectuer des travaux sur son territoire, elle procède souvent par appel d'offres. L'invitation qui est publiée comprend une description des travaux à réaliser et les promoteurs ont la possibilité de faire des offres, en spécifiant le montant pour lequel ils seraient prêts à effectuer les travaux.

La technique décrite dans le présent document est très différente. D'abord, la municipalité, qui est propriétaire des terrains, cherche un promoteur qui sera prêt à les acheter. De plus, les travaux à réaliser ne sont décrits que de façon très partielle et c'est au promoteur, avec son architecte, que revient la tâche de concevoir un projet. Enfin, la municipalité ne cherche pas à faire faire des travaux pour le coût le moins élevé possible. Le prix de vente des emplacements est fixé à l'avance et, au moment de la sélection, c'est d'abord la qualité des projets présentés qui est prise en considération.

1 Notons que la ville avait déjà une certaine expérience en ce domaine. C'est en effet par un concours de ce genre, qu'en 1983, elle avait lancé un projet de redéveloppement de terrains dont elle était propriétaire, à proximité du site historique de l'Île-des-Moulins. Cela avait permis la réalisation d'un ensemble de grande qualité connu sous le nom de « Terrebourg ».

Le proposant doit, de plus, fournir les plans et croquis de son projet à une échelle prédéterminée ainsi que la liste des matériaux qu'il compte utiliser. (Ces propositions, pour être validement reçues, devaient se trouver entre les mains du greffier de la Ville, sous pli cacheté, à l'heure et à la date fixées dans le document d'invitation).

2.4 GARANTIES EXIGÉES

La proposition doit être accompagnée d'un chèque visé, d'une lettre de crédit ou d'un cautionnement pour un montant de 17 500 $, soit 10 % du coût des emplacements. Si elle est acceptée par la Ville et que le promoteur n'y donne pas suite, la Ville peut garder ce montant.
Il s'agit donc d'une garantie de proposition.

De plus, lorsqu'il présente son projet, le promoteur doit s'engager à déposer une garantie de réalisation de 350 000 $ au moment de la signature du contrat de vente. Ce deuxième montant a pour but de garantir l'exécution des travaux de construction, en conformité avec les termes du projet, et dans les délais qui doivent également être fixés dans la proposition.

Remarquons que cette possibilité d'assurer la réalisation du projet dans un certain délai constitue un des avantages les plus importants de la procédure d'acquisition et de revente, présentement à l'étude. Cela favorise, en effet, une meilleure planification budgétaire et la municipalité peut investir avec beaucoup plus de sécurité dans l'amélioration des services et des équipements du secteur où se trouvent les terrains concernés. Dans le cas de Terrebonne, des investissements importants avaient été faits quelques années plus tôt (aqueduc et égout) et la Ville voulait s'assurer de leur rentabilisation dans un délai minimum.

2.5 LA RÉGLEMENTATION D'URBANISME

En annexe au document d'invitation, on trouve le plan de zonage du secteur du Vieux-Terrebonne, les affectations permises ainsi que les normes d'affectation à respecter. Pour ce qui est des affectations permises, elles correspondent à celles qui ont été mentionnées précédemment. Quant aux normes d'implantation, il est mentionné que le processus de leur modification est déjà en cours et sera complété suite à l'acceptation d'un projet.

Lorsqu'une municipalité utilise une procédure d'acquisition et de revente, elle n'est pas dispensée, pour autant, d'adopter une réglementation d'urbanisme. Les normes de zonage, de lotissement et de construction serviront alors de cadre réglementaire pour tous les aspects qui ne figurent pas dans le projet et dans le contrat qui doit être conclu entre le promoteur et la municipalité. Notons enfin que ce contrat ne peut stipuler des exigences moindres que celles contenues dans les règlements d'urbanisme.

2.6 LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

Le document d'invitation explique, par ailleurs, le processus de sélection des projets et, notamment, les différents critères qui seront pris en considération. La fixation de ces critères constitue le moyen privilégié par lequel la municipalité fait connaître ses attentes concernant les qualités que le projet devrait démontrer. Alors que de façon générale, un promoteur est tenu d'offrir à sa clientèle immédiate le meilleur produit possible pour un marché donné, une municipalité doit veiller à ce qu'un projet contribue aussi aux mieux-être de l'ensemble de la collectivité; cela, tant des points de vue économiques, sociaux qu'environnementaux. La participation financière de la municipalité que favorise la présente formule, la justifie d'autant de fixer des objectifs de cette nature. Étant donné l'importance de ces critères, nous y consacrerons la majeure partie de la prochaine section.

3 LE PROCESSUS DE SÉLECTION ET LA REVENTE DES TERRAINS

Trois entreprises immobilières de la région de Montréal ont répondu à l'appel et ont présenté des projets. Une évaluation de ces derniers a été faite par le comité consultatif d'urbanisme au moyen d'une grille comportant sept critères; chacun d'eux ayant une valeur relative de 20 %, 16 % ou 12 %.

1. Originalité du concept	____	× 5 =	____	/20
2. Degré d'intégration à l'environnement	____	× 4 =	____	/16
3. Degré de cohésion du projet	____	× 4 =	____	/16
4. Intérêt du design d'ensemble	____	× 3 =	____	/12
5. Intérêt des détails architecturaux	____	× 3 =	____	/12
6. Valeur de l'investissement	____	× 3 =	____	/12
7. Impact sur le milieu	____	× 3 =	____	/12
TOTAL:			____	/100

4 Très intéressant
3 Intéressant
2 Passable
1 Déficient
0 Médiocre

COMMENTAIRES: _____

À la lecture de cette grille, l'« originalité du concept » apparaît comme le critère le plus important; 20 % des points lui sont accordés. Cela témoigne bien de la volonté de la Ville de profiter au maximum des espaces de la rue Saint-Jean-Baptiste pour revaloriser l'image du centre-ville. Tel que mentionné dans le document d'invitation, il n'était pas question de gaspiller le potentiel de ce site en approuvant un projet banal, dont le seul mérite eut été de respecter les marges de recul prescrites. Au contraire, il fallait apporter un maximum d'originalité en ce qui concerne, notamment, l'articulation des volumes et des aires fonctionnelles, l'organisation des espaces intérieurs et extérieurs, les relations avec les espaces publics et l'aménagement des espaces libres.

DISTINCTIONS D'AVEC LE CONCOURS D'ARCHITECTES

Lorsqu'une municipalité veut procéder à la construction d'un édifice de grande qualité, elle peut procéder au moyen d'un concours d'architectes. Il s'agit alors d'une procédure assez complexe encadrée par un règlement de l'Ordre des architectes du Québec. Une fois que le gagnant du concours a été déterminé, la municipalité peut utiliser la procédure des appels d'offres, afin de trouver une entreprise pour construire le bâtiment, conformément aux plans de l'architecte.

Le mécanisme décrit dans le présent document est beaucoup plus direct; en ce sens, qu'il permet à la fois de trouver un promoteur et un architecte. De plus, il faut se rappeler que la municipalité n'est que temporairement propriétaire des terrains concernés. En conséquence, même après l'aboutissement du processus de sélection, l'architecte ne travaille pas directement pour la municipalité; c'est avec le promoteur qu'il a un contrat.

Les deux critères suivants (degré d'intégration à l'environnement et degré de cohésion) sont également considérés comme très importants; 16 % des points sont accordés à chacun. Les terrains dont il s'agit sont situés dans un environnement urbain particulier: celui du Vieux Terrebonne. Quel que soit le degré d'originalité du projet, celui-ci ne sera intéressant qu'à la condition de respecter les caractéristiques du cadre bâti: forme des bâtiments, dimensions, matériaux, etc. Nous ne saurions trop insister sur la pertinence d'un tel critère qui, au-delà des modes architecturales, pose comme nécessaire le respect d'un environnement façonné lentement par le temps et considère qu'un tel niveau de contraintes est stimulant pour la créativité. De plus, les terrains en question étant de grandes dimensions, le critère de la cohésion ne doit pas être perdu de vue. On ne cherche pas nécessairement l'« uniformité », mais on veut à tout le moins assurer une certaine « continuité » en terme de composition architecturale.

Chacun des quatre autres critères s'est vu attribuer une valeur relative de 12 %. Les critères 4° (intérêt du design d'ensemble) et 5° (intérêt des détails architecturaux) insistent sur la qualité visuelle du projet. Pour ce qui est du critère 6° (valeur de l'investissement), il faut se rappeler que le prix des terrains mis en vente par la Ville a été fixé au départ (175 000 $) et qu'il n'est pas possible pour un promoteur d'offrir plus que ce montant. D'ailleurs, si on prend en considération la valeur de l'investissement pour l'ensemble du projet, on n'oublie pas de mentionner, dans le document d'invitation, que la valeur de cet investissement « ne devrait pas être atteinte au détriment de l'un ou l'autre des aspects abordés précédemment ».

Enfin, pour ce qui est du septième critère (impact sur le milieu), il consiste à évaluer l'impact global du projet en regard du processus de revitalisation du Vieux Terrebonne: consolidation de la vocation résidentielle, introduction de nouvelles fonctions, redynamisation des activités économiques, amélioration du cadre bâti, etc. Comme on peut le constater, il s'agit d'évaluer non pas les impacts négatifs, mais bien les impacts positifs de chaque projet.

Ces critères ont été choisis par la ville de Terrebonne en rapport avec un projet particulier. Il faut remarquer, toutefois, qu'une autre municipalité utilisant le même procédé pourrait avoir des critères très différents ou, encore, avoir des critères analogues mais une pondération différente.

3.1 L'EXERCICE D'UNE DISCRÉTION

Tel que mentionné dans la section précédente, le document d'invitation contenait un certain nombre de conditions obligatoires (affectations et normes d'implantation). Il s'agissait de règles précises pouvant être mises en application sans avoir à exercer la moindre discrétion.

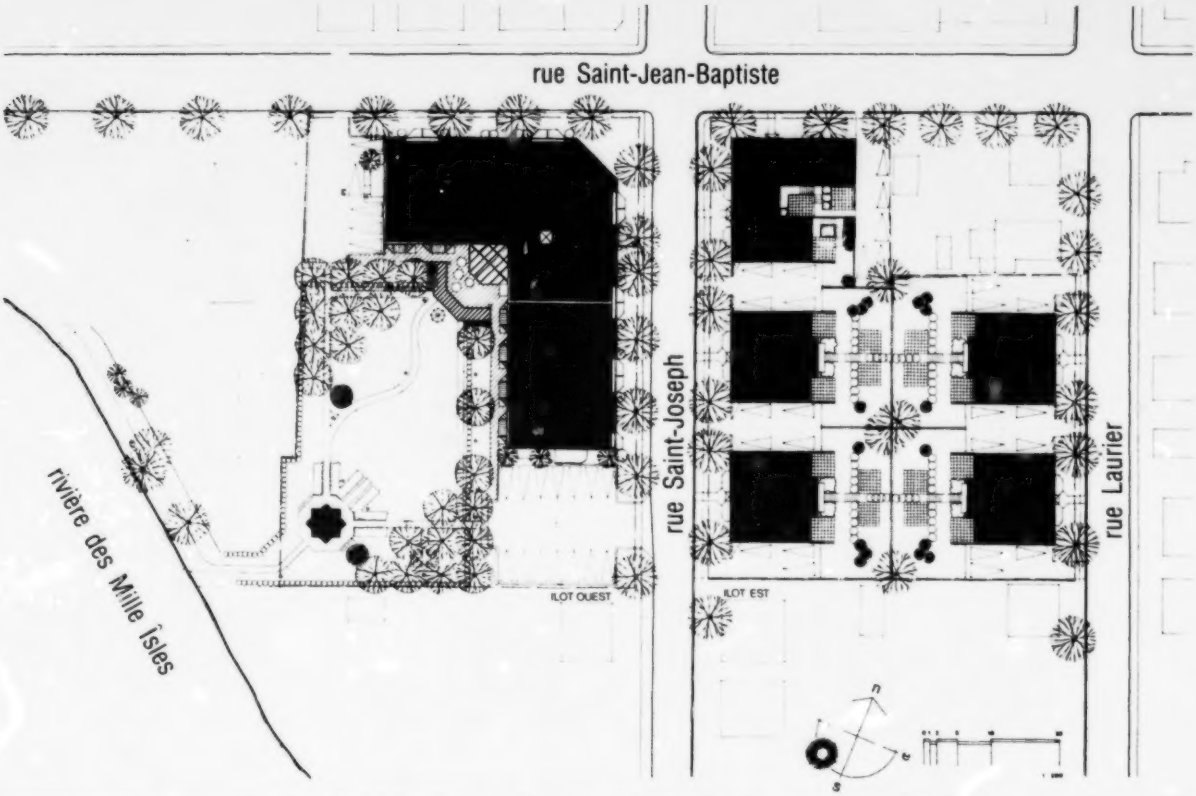
Mais au niveau des critères d'évaluation, l'objectivité est évidemment plus difficile à atteindre. Il ne s'agit plus d'appliquer des règles de façon mécanique; il faut maintenant faire appel à des facultés de jugement. Pour que cela se fasse de façon équitable, l'évaluation du projet devait être confiée à plus d'une personne. Le comité consultatif d'urbanisme était donc tout désigné. De plus, chacun des neuf membres de ce comité devait exercer son jugement (sa discrétion) sans connaître le nom du promoteur; seul un numéro apparaissait sur chacun des projets à évaluer.

Cette possibilité de choisir entre plusieurs projets en tenant compte de critères qualitatifs constitue, sans doute, le principal avantage de la procédure utilisée par la ville de Terrebonne par rapport à la seule utilisation d'une réglementation d'urbanisme. De cette façon, la municipalité n'est plus obligée de prévoir à l'avance toutes les normes pouvant s'avérer nécessaires pour éliminer les projets non souhaitables. Au contraire, après avoir établi un minimum de règles rigides, l'utilisation de critères lui permet d'exprimer ces attentes, tout en laissant place à l'imagination des promoteurs.

3.2 LE PROJET RETENU

Le projet retenu par le conseil municipal, sur recommandation du comité consultatif d'urbanisme, comporte un grand bâtiment du côté ouest de la rue Saint-Joseph et cinq petits du côté est. (voir vue en plan)

Le grand bâtiment d'une hauteur de trois étages, a été conçu pour une clientèle de personnes à la retraite. Il contient 57 logements de faibles dimensions, ainsi que des espaces communautaires dont, notamment, une salle à manger. De l'autre côté de la rue, les cinq bâtiments sont de formes identiques et leur hauteur est de deux étages. Chacun d'eux comprend quatre logements de grandeur moyenne.



Le présent document n'a pas pour but de faire une critique (positive ou négative) des objectifs fixés au départ, ni du projet retenu en bout de piste. Toutefois, il est important de mentionner que les objectifs de la Ville sont en bonne voie d'être atteints. Déjà, avec la réalisation d'un premier bâtiment, l'aspect visuel du quartier s'est amélioré de façon considérable. De plus, la venue de plusieurs nouveaux résidants entraînera une réanimation du secteur et, inévitablement, une redynamisation des activités économiques. À cela, bien sûr, il faut ajouter un accroissement non négligeable de l'assiette fiscale.

CONCLUSION

À la lumière de l'expérience de la ville de Terrebonne, la procédure qui consiste à acquérir des immeubles désaffectés dans un centre-ville et à les revendre sous conditions peut offrir des avantages considérables. D'abord, cela permet à la municipalité d'attirer l'attention des promoteurs sur les terrains disponibles et ainsi d'en stimuler le redéveloppement. Si elle réussit à intéresser quelques promoteurs, elle crée du même coup une compétition ne pouvant être que bénéfique sur le plan de la qualité des projets présentés.

Puis, au moment de la sélection, il n'est pas nécessaire d'accepter un projet pour la simple raison que l'affectation est permise et que certaines normes minimales sont rencontrées. Au contraire, parmi les projets qui remplissent ces conditions, la municipalité peut choisir celui qui répond le mieux aux objectifs résultant de ses travaux de planification.

Enfin, la municipalité a même la possibilité de fixer (dans le contrat de vente) les délais à respecter pour la réalisation du projet et, à cet égard, d'exiger des garanties.

Ce document a été préparé
par la Direction générale de l'urbanisme
et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction
Romain St-Cyr, urbaniste

Collaboration spéciale
André Marcotte, urbaniste
Claude Michaud, architecte

Collaboration à la Ville de Terrebonne
Charles Dubuc, directeur général
Gérard Beaudet, architecte-urbaniste de la firme SOTAR, consultant sur le projet

Conception graphique
Claude Michaud, architecte
(Les illustrations du projet retenu sont tirées des plans préparés par POIRIER, DÉPATIE, urb. et arch.)

Assistance technique
Mariette Castonguay, secrétaire
Lise Boisvert, secrétaire

Dépôt légal — 1er trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-19560-4
© Gouvernement du Québec, 1989

Collection
« Aménagement et urbanisme »
Les moyens d'actions en
aménagement et en urbanisme

Gouvernement du Québec
Ministère des
Affaires municipales